

ENERO DE 2013



TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN PRESUPUESTOS DE INVERSIÓN SOCIAL DESTINADOS A COMUNIDADES POBRES DE EL SALVADOR

TERCER INFORME DE MONITOREO

PROGRAMAS Y PROYECTOS EJECUTADOS POR EL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL FISDL

**Elaborado por: Jessica Estrada
Investigadora del Área de Transparencia**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	i
METODOLOGÍA.....	1
1. ENFRENTANDO LOS PROBLEMAS SOCIALES DEL PAÍS	2
1.1. INVERSIÓN EN EL QUINQUENIO 2009-2014.....	3
1.1.1. Distribución de recursos por segmento de pobreza	3
1.1.2. Distribución de recursos según nivel de pobreza.....	4
1.1.3. Distribución de recursos por departamento	5
2. INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN Y CONTROL EXTERNO	7
2.1. INFORMES DE AUDITORÍA FINANCIERA AL FISDL.....	7
2.2. PRINCIPALES ASPECTOS DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA FINANCIERA.....	8
2.2.1. Aspectos Financieros	8
2.2.2. Aspectos de Control Interno	9
2.2.3. Aspectos de Cumplimiento Legal	9
2.2.4. Recomendaciones y Seguimiento a auditorías anteriores	10
3. CONTRATISTAS: ACTORES CLAVES EN EL TRABAJO DEL FISDL.....	10
3.1. CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATISTAS	11
3.2. NIVELES DE DESEMPEÑO DE LOS CONTRATISTAS.....	12
3.3. LA PERSPECTIVA DE LOS CONTRATISTAS SOBRE LA GESTIÓN DEL FISDL.....	13
3.3.1. Cambios positivos percibidos	13
3.3.2. Dificultades observadas.....	14
3.3.3. Oportunidades de mejora	15
4. CONTRALORÍA SOCIAL.....	15
4.1. INICIO DEL PROCESO	16
4.2. METODOLOGÍA DE TRABAJO.....	17
HALLAZGOS.....	20
RECOMENDACIONES	22
REFERENCIAS.....	23
ANEXOS	25

INTRODUCCIÓN

Como parte del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública promovido por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) junto a otras instituciones del Estado y del sector privado, desde el año 2011 se ha dado seguimiento a los programas de reducción de la pobreza impulsados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), monitoreando el trabajo realizado por la institución, destacando aspectos relevantes y explorando oportunidades de mejora para fortalecer la transparencia y promover la participación de la población en la toma de decisiones.

El presente documento es el tercer informe de monitoreo que se ha elaborado sobre el trabajo del FISDL en el marco del proyecto “Transparencia y participación a presupuestos de inversión social destinados a comunidades pobres de El Salvador”, el cual ha sido posible gracias al apoyo del International Budget Partnership (IBP).

La información se presenta en cuatro apartados. El primero de ellos complementa los informes anteriores, profundizando aspectos sobre la inversión social realizada y la distribución de recursos en los diferentes segmentos de pobreza.

El segundo apartado contiene información relacionada con instrumentos de evaluación y control externo al FISDL, analizando auditorías realizadas por la Corte de Cuentas de la República (CCR) y sus aspectos destacados. De la misma forma, y con la finalidad de conocer la percepción de otros actores relevantes sobre dicha entidad, el tercer apartado contiene información acerca de la opinión de los contratistas respecto al trabajo del FISDL, incorporando elementos sobre su clasificación y niveles de desempeño conforme a los criterios utilizados por la institución.

En el cuarto apartado se incluye una descripción del componente de contraloría social, el cual forma parte importante del proyecto desarrollado por FUNDE, debido a que ésta es un pilar importante para transparentar la gestión pública, promover la participación ciudadana y contribuir a evitar la corrupción.

Finalmente, se exponen los hallazgos derivados de la información que se presenta a lo largo del informe, a partir de los cuales se realizan algunas recomendaciones para mejorar la gestión institucional y la transparencia.

Agradecimientos especiales al FISDL por la disponibilidad para dejarse observar por Organizaciones de Sociedad Civil, que buscan fortalecer los procesos de transparencia en el país y contribuir a mejorar la utilización de los recursos destinados a las comunidades más pobres y vulnerables.

METODOLOGÍA

Para elaborar el presente informe se utilizaron técnicas cualitativas, como entrevistas a actores que intervienen en la realización de proyectos de infraestructura con recursos provenientes del FISDL, así como el análisis de información documental derivada de la gestión institucional en el período comprendido entre Junio 2009 y Mayo 2012.

Los principales documentos utilizados se obtuvieron a partir de solicitudes de información realizadas a las Oficinas de Información del FISDL y de la CCR, además de datos disponibles en los sitios web de ambas instituciones.

El apartado sobre Inversión y Distribución de recursos fue elaborado a partir de la consulta y análisis de los siguientes documentos:

- Inversión del FISDL Junio 2009-Mayo 2012.
- Tasas de pobreza extrema por departamento y Segmentos de pobreza extrema, incluidos en el Mapa de Pobreza Extrema.
- Población, área geográfica y densidad poblacional de El Salvador, según datos del Censo de Población y Vivienda 2007.

Algunas consideraciones importantes a tomar en cuenta en el apartado sobre Inversión y Distribución de recursos son:

- La tasa de pobreza extrema por departamento equivale al promedio de las tasas de pobreza extrema de los municipios del departamento.
- A fin de no alterar los datos disponibles, el análisis por decil se realizó sin desagrupar la población de los municipios, por lo que no se obtienen diez grupos poblacionales exactamente iguales, sin embargo, se cuenta con una aproximación de la forma en que los recursos están distribuidos según el nivel de pobreza de la población.

El proceso para realizar las entrevistas a contratistas comprendió los pasos siguientes:

- Solicitud de información sobre proyectos ejecutados entre Junio 2009-Mayo 2012, con datos sobre monto y realizadores de los proyectos para su revisión.
- Clasificación de los contratistas con mayor número de proyectos en el período y con representatividad en todos los departamentos de El Salvador.
- Solicitud de datos de contacto de contratistas a la Oficina de Información y Respuesta del FISDL.
- Coordinación con contratistas para conocer disponibilidad de ser entrevistados.
- Realización de entrevistas en octubre de 2012 a siete contratistas realizadores de proyectos de infraestructura del FISDL.
- Procesamiento y análisis de la información proporcionada en las entrevistas para su incorporación al informe.

1. ENFRENTANDO LOS PROBLEMAS SOCIALES DEL PAÍS

El período presidencial 2009-2014 dio inicio en medio de los efectos que la crisis financiera internacional introdujo desde el año 2008, generando múltiples consecuencias en El Salvador y los demás países de América Latina, entre ellas un bajo desempeño económico y mayor inequidad¹.

Partiendo de la situación antes mencionada, durante la gestión presidencial de Mauricio Funes se han elaborado documentos como el Plan Quinquenal de Desarrollo y el Plan Global Anti-crisis, en los cuales se proponen una serie de medidas para contribuir a la estabilidad de la economía y disminuir los problemas sociales.

Uno de los principales instrumentos contenidos en los Planes señalados, es el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) - diseñado para combatir problemas como pobreza, inequidad de género y exclusión social -, en el cual el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) desempeña un papel importante para su puesta en marcha.

El Dr. Héctor Silva, presidente del FISDL de junio de 2009 a diciembre de 2011, manifestó que “el SPSU representa un conjunto de aspiraciones que están plasmadas en la Constitución Salvadoreña, que establece la obligatoriedad del Estado en asegurar a los habitantes de la República el goce de la vida, la libertad, la salud, la educación, y otros aspectos básicos para proteger a la familia, niñas, niños, jóvenes y adultos mayores”².

Como parte de este sistema, se amplió el programa Red Solidaria - que pasó a denominarse Comunidades Solidarias Rurales -, proyectando extender la cobertura de los servicios de electricidad, agua potable y saneamiento básico, así como mejoramiento de los servicios de salud y educación en los municipios con mayor pobreza. Además, se establece la entrega de la Pensión Básica Universal, como un apoyo para los adultos mayores que residen en estos municipios.

Conjuntamente, se creó el programa Comunidades Solidarias Urbanas, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de quienes habitan en Asentamientos Urbanos Precarios, mediante mejoras en infraestructura y prestación de servicios básicos, así como la concesión de bonos para un mayor acceso a servicios de salud y educación³.

Además de lo anterior, el FISDL tiene a su cargo la ejecución de otros programas que buscan dar respuesta a los salvadoreños y salvadoreñas que viven en condiciones más vulnerables. Todo el trabajo realizado ha conllevado un incremento considerable en la inversión social efectuada en el país, contando con un presupuesto de más de \$500 millones para el período comprendido entre Junio de 2009 y Mayo de 2014.

¹ “La crisis financiera y económica de 2008 y su repercusión en el pensamiento económico”, CEPAL 2010.

² Mensaje del presidente del FISDL incluido en la “Memoria de Labores 2009”.

³ El instrumento utilizado para la focalización y asignación de recursos en Comunidades Solidarias Urbanas es el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, ya que este muestra las condiciones de precariedad en las zonas urbanas y en las áreas clasificadas como Asentamientos Urbanos Precarios.

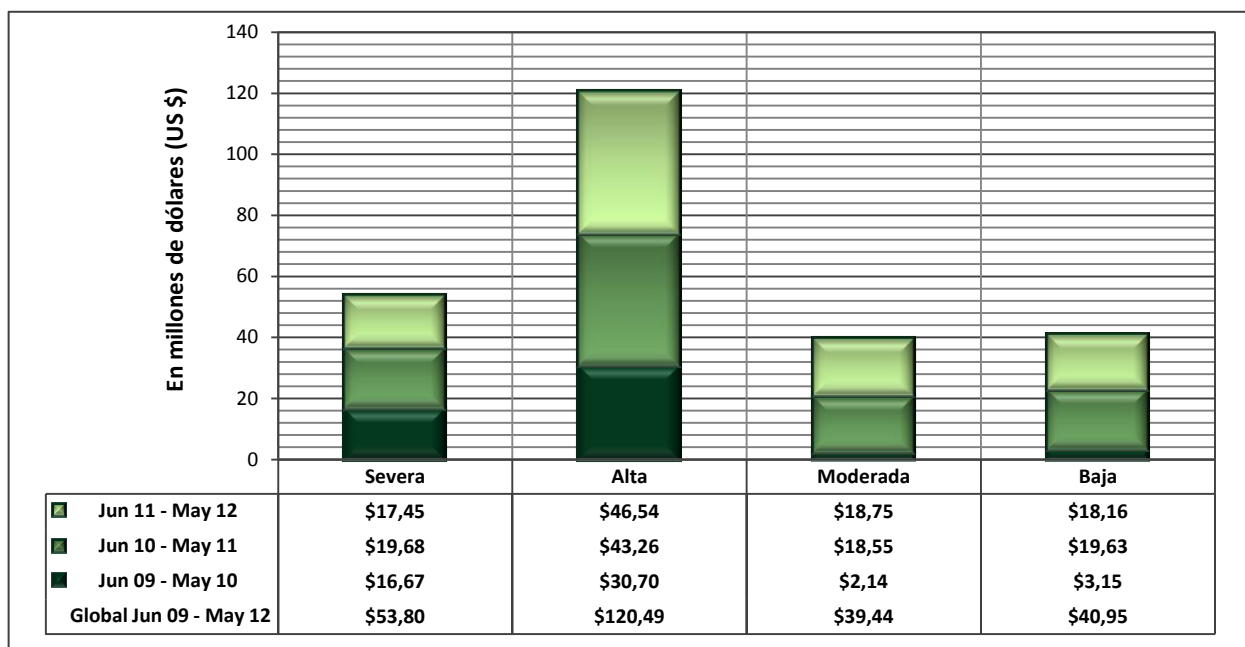
1.1. INVERSIÓN EN EL QUINQUENIO 2009-2014

Durante los tres primeros años del presente quinquenio, el FISDL ha realizado una inversión superior a \$250 millones de dólares, invirtiendo más de \$50 millones de dólares en el primer año, y alrededor de \$100 millones de dólares tanto en el segundo como en el tercer año de gestión.

1.1.1. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR SEGMENTO DE POBREZA

De acuerdo con la información proporcionada por el FISDL, en el período Junio 2009-Mayo 2012, el 47% de la inversión realizada se destinó a municipios que se encuentran clasificados en el segmento de Pobreza Extrema Alta, 21% a los de Pobreza Extrema Severa, 16% a los de Pobreza Extrema Moderada y el 16% restante a los municipios de Pobreza Extrema Baja⁴.

GRÁFICO 1: Inversión por segmento de Pobreza Extrema, Junio 2009-Mayo 2012⁵



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Departamento de Planificación del FISDL por medio de la Oficina de Información y Respuesta (OIR).

En el Gráfico 1 se detalla la inversión que se ha efectuado en el período Junio 2009-Mayo 2012 en cada segmento de pobreza, reafirmando que en cada uno de los tres primeros años de gestión, la mayor inversión se ha realizado en los municipios clasificados en Pobreza Extrema Alta, lo cual coincide con lo

⁴ En el Mapa Nacional de Pobreza Extrema elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el FISDL en el año 2005, se realizó una agrupación en cuatro clúster o segmentos conforme a la severidad de la pobreza en cada municipio.

⁵ Según la información proporcionada por el FISDL, la inversión total para el período Junio 2009-Mayo 2012 fue de \$261.58 millones de dólares, sin embargo, el análisis se ha efectuado considerando como inversión total \$254.6 millones debido a que los \$6.9 millones restantes no han sido clasificados de acuerdo al segmento de pobreza en el que se efectuó la inversión.

establecido por el FISDL en sus criterios de intervención, indicando que en este segmento de pobreza se realizará la mayor inversión en el quinquenio⁶.

Tomando en cuenta el número de municipios, su extensión territorial y la cantidad de habitantes que posee cada uno de estos clúster, se tiene que el segmento de Pobreza Extrema Severa agrupa 32 municipios, los cuales representan el ocho por ciento del territorio salvadoreño y concentran 175,877 habitantes (3% de la población total); mientras que en el segmento de Pobreza Extrema Alta se ubican 68 municipios, abarcando el veinte por ciento del territorio nacional y a más de 600 mil habitantes (10% de la población total).

De igual forma, el segmento de Pobreza Extrema Moderada tiene 82 municipios y el de Pobreza Extrema Baja 80 municipios, el primero de estos clúster agrupa al 23% de los habitantes del país mientras que el segundo aglutina al 63% de la población.

Relacionando los datos poblacionales anteriores con la inversión ejecutada por segmento de pobreza y realizando un análisis agregado⁷, resulta que en los municipios con Pobreza Extrema Severa se destina alrededor de \$300 dólares para inversión social por persona y en los de Pobreza Extrema Alta se invierten \$198 dólares, mientras que en los de Pobreza Extrema Moderada y Baja se otorgan \$30 y \$11 dólares por habitante respectivamente⁸, lo cual permite conocer la inversión que se realiza por persona y apreciar los datos desde una perspectiva diferente.

1.1.2. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS SEGÚN NIVEL DE POBREZA

Para observar la forma en que se han distribuido los recursos para inversión social según los diferentes segmentos pobreza, y profundizando el análisis efectuado en el apartado anterior, se ha tomado en cuenta las tasas de pobreza extrema que se presentan en el Mapa Nacional de Pobreza para realizar una evaluación por deciles de población (dividiendo la población en 10 partes), lo que permite comparar el porcentaje de inversión que se ha destinado a cada grupo poblacional según su nivel de pobreza⁹. Para ello se ha utilizado la tasa de pobreza extrema promedio de cada grupo poblacional.

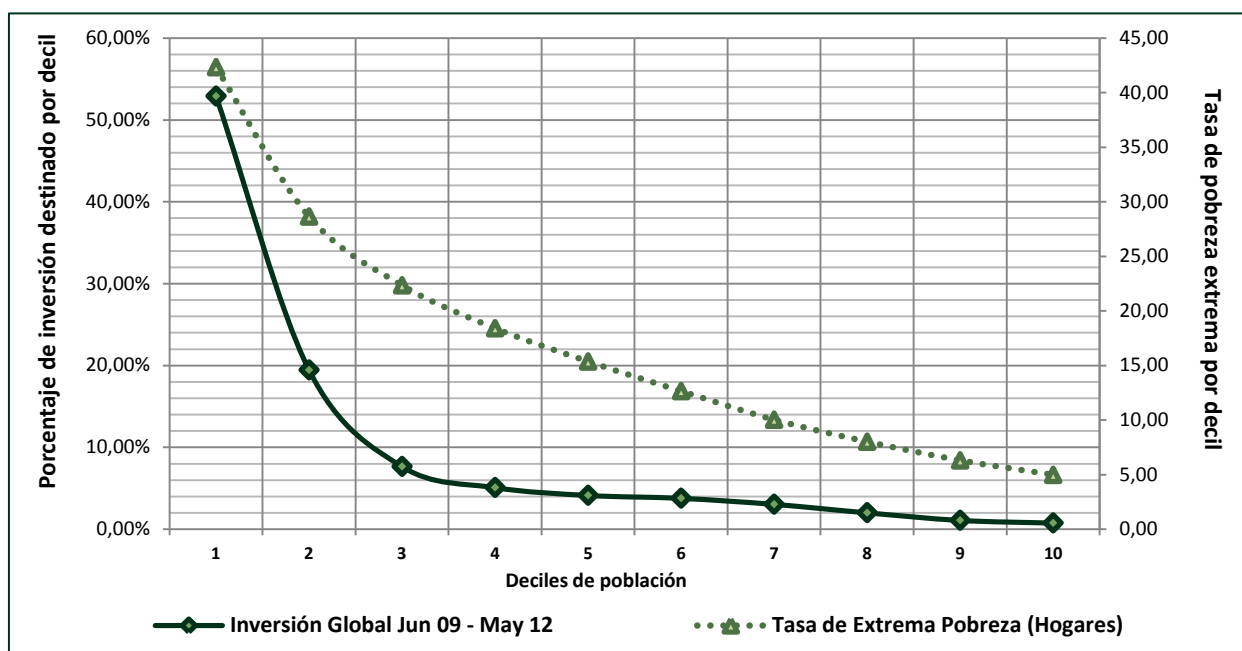
⁶ “Informe de Rendición de Cuentas FISDL 2010-2011”, disponible en www.fisdل.gov.sv

⁷ Entiéndase por análisis agregado que se está tomando en cuenta el total de la población, no sólo a los habitantes que viven en condiciones de pobreza y que se ven directamente beneficiados con la inversión del FISDL.

⁸ Para datos completos ver Anexo 1: “Inversión, número de habitantes y extensión territorial en cada segmento de pobreza (Junio 2009–Mayo 2012)”.

⁹ Debido a limitaciones en la información disponible, los deciles no representan 10 grupos de población exactamente iguales, sus valores oscilan entre 9.05% y 10.87% de la población. Para datos completos ver Anexo 2: “Inversión Global, Número de Habitantes y Tasa de Extrema Pobreza por decil poblacional (Junio 2009–Mayo 2012)”.

GRÁFICO 2: Distribución de recursos por decil poblacional, Junio 2009-Mayo 2012



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la OIR, datos del censo de población 2007 y del Mapa Nacional de Pobreza Extrema (2005).

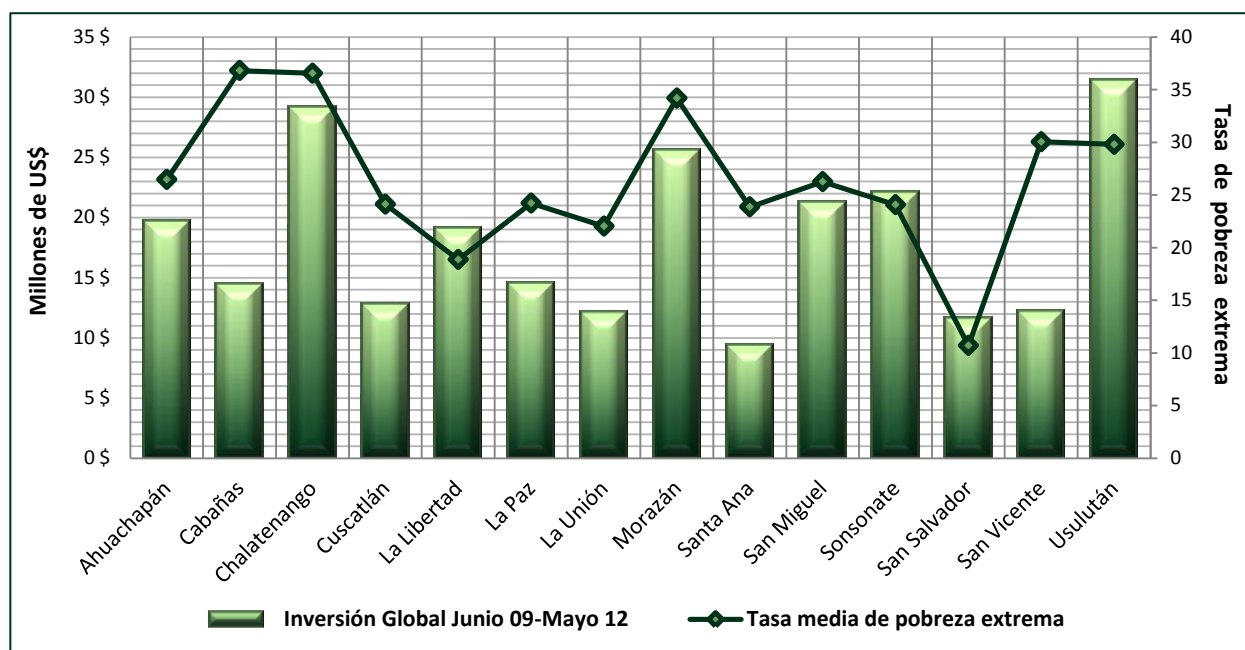
En el gráfico 2 puede apreciarse que el porcentaje de inversión destinada en cada decil poblacional es mayor mientras más alto es el nivel de pobreza de cada grupo de población. Por ejemplo, el 10% más pobre de la población (decil 1), que tiene en promedio una tasa de pobreza extrema de 42 puntos y agrupa 80 municipios, ha recibido aproximadamente el 53% de la inversión que el FISDL ha realizado en el presente quinquenio; mientras que el 10% de la población con menor pobreza (decil 10), el cual posee una tasa de pobreza extrema promedio de 5 puntos y concentra 11 municipios, ha recibido menos del 1% de la inversión global realizada. Esta misma comparación puede realizarse para cada grupo de población.

1.1.3. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR DEPARTAMENTO

Conforme al Mapa Nacional de Pobreza Extrema, las tasas de pobreza más altas se presentan en 32 municipios de El Salvador, los cuales se agrupan en el segmento de Pobreza Extrema Severa, de estos municipios 10 están ubicados en el departamento de Chalatenango y 6 en Morazán, representando el 50% del segmento, el resto se encuentra repartido en 8 departamentos. De igual forma de los 68 municipios clasificados con Pobreza Extrema Alta, 11 se ubican en el departamento de Chalatenango, 10 en Morazán, 9 en Usulután y el resto en otros 10 departamentos.

Los datos anteriores permiten apreciar que tanto Chalatenango como Morazán, son departamentos en los que existen altos niveles de pobreza, ya que la mayoría de sus municipios se encuentran en el segmento de Pobreza Extrema Severa o Alta. Sin embargo, departamentos como Cabañas, San Vicente y Usulután, también exhiben altas tasas de pobreza extrema¹⁰.

GRÁFICO 3: Inversión del FISDL por departamento, Junio 2009-Mayo 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la OIR.

El gráfico 3 permite apreciar la forma en que se han distribuido los recursos para Inversión Social en cada departamento, observando que la mayor inversión durante los 3 años en estudio ha sido en: Usulután con \$31.3 millones de dólares, Chalatenango con \$29 millones de dólares y Morazán con \$25.5 millones de dólares; la inversión realizada en estos tres departamentos corresponde aproximadamente al 33% de la inversión total del país. Sin embargo, a pesar de las altas tasas de pobreza extrema que también exhiben departamentos como Cabañas y San Vicente, se les destina una menor cantidad de recursos, observando que éste último, junto con Santa Ana y San Salvador, son los departamentos en los que menos ha invertido el FISDL durante el presente quinquenio.

Al igual que en el apartado anterior, tomando en cuenta el número de habitantes de cada departamento, se tiene que Chalatenango y Morazán son los que reciben mayor inversión por persona, aproximadamente \$150 dólares por habitante, realizando esta misma relación para cada departamento, permite tener una apreciación diferente sobre la distribución de los recursos¹¹.

¹⁰ Ver Anexo 3: "Datos de Inversión en los 14 departamentos (Junio 2009-Mayo 2012)".

¹¹ Ver Anexo 3: "Datos de Inversión en los 14 departamentos (Junio 2009-Mayo 2012)".

2. INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN Y CONTROL EXTERNO

La Constitución de la República de El Salvador, en su artículo 195 establece que la fiscalización de la Hacienda Pública está a cargo de la Corte de Cuentas de la República (CCR), organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que tiene entre sus atribuciones “fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del erario y que reciban subvención o subsidio del mismo”¹². Practicar auditorías, dictar políticas y normas técnicas, así como examinar y evaluar resultados, son otras facultades de la CCR¹³.

Por otra parte, la Ley de creación del FISDL señala que, en materia de fiscalización y auditoría, a la institución le será aplicable la Ley Orgánica de la CCR y la ley de la Administración Financiera del Estado¹⁴, por lo que la fiscalización y el control externo de la entidad es realizado por la CCR, mediante la aplicación del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública¹⁵.

El proceso de fiscalización de la Hacienda Pública y ejecución presupuestaria se desarrolla en dos etapas: la primera inicia con la fase de auditoría y tiene como producto el informe final, mientras que la segunda, conocida como fase jurisdiccional o Juicio de Cuentas, inicia con la recepción del informe final por la Cámara y finaliza con una sentencia definitiva¹⁶.

2.1. INFORMES DE AUDITORÍA FINANCIERA AL FISDL

La información presentada corresponde a los Informes de Auditoría Financiera realizados al FISDL, para el período 01 de enero al 31 de diciembre de los años 2008, 2009 y 2010. Inicialmente se solicitaron a la CCR los informes realizados durante la actual gestión (2009-2011) pero debido a que no se cuenta con la decisión final del proceso para el informe del 2011, en base a la Ley de Acceso a la Información Pública, está clasificado como “información reservada”, por ello se procedió a la revisión de los últimos tres informes disponibles (2008-2010), abarcando el trabajo realizado tanto por la gestión actual del FISDL como por la gestión anterior.

Los Informes de Auditoría Financiera al FISDL se efectúan de conformidad con las Normas de Auditoría emitidas por la CCR y cuentan con los siguientes apartados:

1. Aspectos Generales.
2. Aspectos Financieros.
3. Aspectos de Control Interno.
4. Aspectos de Cumplimiento Legal.
5. Análisis de informes de auditoría interna y firmas privadas de auditoría.

¹² “Constitución de la República”, Artículo 195, numeral 4.

¹³ “Ley de la Corte de Cuentas de la República”, Artículo 5.

¹⁴ “Ley de creación del FISDL”, Artículo 18.

¹⁵ Artículo 21 de la Ley de la Corte de Cuentas: “... con la aplicación de este sistema, la Corte ejercerá la fiscalización y control de la hacienda pública en general, de la ejecución del presupuesto en particular, y de la gestión económica de las instituciones a que se refiere la Constitución de la República”.

¹⁶ Información proporcionada por la OIR de la Corte de Cuentas de la República.

6. Seguimiento a recomendaciones de auditorías anteriores.
7. Recomendaciones de auditoría.

De acuerdo al dictamen otorgado cada año, tanto en el 2009 como en el 2010, se emitió una opinión limpia, expresando satisfacción en todos los aspectos analizados. Sin embargo, en el año 2008 se emitió una opinión con salvedad, la cual se emplea cuando los aspectos que se presentan no son tan relevantes como para justificar un dictamen adverso, pero se considera que no puede darse una opinión favorable¹⁷.

Para la realización de los Informes de Auditoría en el año 2008 se analizaron y evaluaron 54 informes de auditoría interna, en el 2009 fueron 20 informes de auditoría interna y 3 informes de auditoría externa, mientras que en el 2010, la auditoría analizó 38 informes en los que se determinaron 756 hallazgos, indicando que se realizaría un Examen Especial a dichos informes.

Ante los aspectos que fueron señalados en las Auditorías realizadas, el FISDL respondió a la CCR mediante notas explicativas y evidencia respectiva, logrando superar algunos de ellos.

2.2. PRINCIPALES ASPECTOS DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA FINANCIERA

2.2.1. ASPECTOS FINANCIEROS¹⁸

Los estados financieros que se examinaron para la realización del informe son: Estado de situación financiera, Estado de rendimiento económico, Estado de flujo de fondos, Estado de ejecución presupuestaria y Notas explicativas a los estados financieros, todos ellos correspondientes al período 01 de enero al 31 de diciembre de cada año (2008-2010).

Los Informes de Auditoría Financiera al FISDL, correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010, indican que no existieron aspectos financieros que sean considerados condiciones reportables y que los Estados Financieros presentan razonablemente aspectos importantes sobre la situación financiera, los resultados de sus operaciones, el flujo de fondos y la ejecución presupuestaria del FISDL en cada período.

En la auditoría del año 2008 se especifica que no incluye evaluación de los Gastos en Transferencias, tanto las realizadas a las Alcaldías para ejecutar proyectos, como las efectuadas en el Programa Red Solidaria y las transferencias a Organizaciones No Gubernamentales. De forma similar, en la auditoría del 2010 se puntualiza que no se consideraron las Transferencias Monetarias realizadas y que éstas fueron objeto de un examen especial en el año 2011, en el cual resultaron bien evaluadas¹⁹.

¹⁷O. Greco y A. Godoy. "Diccionario Contable y Comercial".

¹⁸Apartado elaborado en base a los "Informes de Auditoría Financiera al FISDL" del 01 de enero al 31 de diciembre de 2008, 2009 y 2010.

¹⁹Resultados del "Informe del examen especial a las transferencias monetarias condicionadas del programa Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas, ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), período del 1 de junio de 2009 al 30 de junio de 2012", proporcionado por el FISDL.

2.2.2. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

El Control Interno del FISDL es “el conjunto de procesos y actividades aprobadas por el Consejo de Administración y desarrolladas por los miembros de la organización para proporcionar seguridad razonable en la consecución de los objetivos y metas institucionales”²⁰. Debido a que la CCR tiene entre sus atribuciones el verificar la pertinencia y correcta aplicación del Sistema de Control Interno de los entes públicos, uno de los apartados de las auditorías efectuadas corresponde a este aspecto.

Los Informes de Auditoría señalan que los objetivos de un Sistema de Control Interno son proporcionar a la Administración afirmaciones razonables de que los bienes están salvaguardados contra pérdidas por uso o disposiciones no autorizadas y que las transacciones se ejecutan de conformidad con la autorización de la Administración y se documentan apropiadamente.

Tanto en el Informe del 2008 como en el del 2009 se presentaron condiciones reportables relacionadas con aspectos de Control Interno, las cuales se consideran como fallas importantes ya que podrían ocasionar errores o irregularidades en montos que sean significativos y no sean detectados.

El artículo 26 del Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno del FISDL, indica que “la revisión y actualización de estas normas será realizada por la institución al menos cada dos años”, y debido a que no se realizó ninguna actualización en el año 2008 (en el que correspondía actualizar las normas), se clasificó como condición reportable ya que se considera que aumenta el riesgo de fallas en el desarrollo de procedimientos respecto a la operatividad de la institución.

En el año 2009 se identificaron dos condiciones reportables: la primera debido al incumplimiento de lo establecido en las Bases de Licitación ya que se encontraron Garantías presentadas por un monto menor al indicado y la segunda porque se hallaron unas Bases de Licitación que contradecían lo regulado por la Guía del Realizador del FISDL. En 2010 no existieron condiciones reportables en aspectos de Control Interno.

2.2.3. ASPECTOS DE CUMPLIMIENTO LEGAL

Los informes de auditoría realizados al FISDL incluyen un examen al cumplimiento con las leyes, regulaciones, contratos, políticas, procedimientos y otras normas aplicables a la institución, siendo responsabilidad de la Administración garantizar su cumplimiento.

A partir de las pruebas realizadas en el año 2008, se identificó un incumplimiento significativo de los aspectos legales antes mencionados, no obstante, éstos no afectaron los Estados Financieros del FISDL. Se presentaron 15 observaciones, destacando el caso de cinco obras pagadas pero no ejecutadas (cantidad de obra no coincide con lo establecido en la carpeta técnica), modificaciones efectuadas en cuatro proyectos sin contar con la autorización requerida, documentación inadecuada o inexistente, así como multas no aplicadas o permisos no presentados.

²⁰“Reglamento del Sistema de Control Interno del FISDL”, Artículo 2.

En el 2009, las pruebas realizadas identificaron 4 instancias significativas de incumplimiento, que al igual que las del año anterior no tuvieron efecto alguno en los Estados Financieros de la Institución. Los aspectos señalados están relacionados con falta de documentación, garantía no solicitada, bases de licitación inadecuadas y presentación incompleta de materiales en un proyecto.

La auditoría del año 2010 indica que en base a las pruebas realizadas y con respecto a los rubros que fueron examinados por la CCR, se considera que el FISDL cumplió todos los aspectos importantes relacionados con el Cumplimiento Legal.

2.2.4. RECOMENDACIONES Y SEGUIMIENTO A AUDITORÍAS ANTERIORES

En el Informe de Auditoría Financiera del 2008 se presentaron 3 recomendaciones: la primera de ellas solicitando presentar documentación sobre permisos requeridos en un proyecto, la segunda para evaluar la modalidad de contratación de Suma Global Fija y la tercera instando a efectuar las gestiones necesarias para la reparación de una obra.

En el Informe del 2009 se presentaron 2 recomendaciones: Establecer claramente en las bases de licitación la documentación que debe ser presentada y realizar las gestiones necesarias para incorporar los materiales que se requerían en un proyecto.

En el Informe del 2008 no se dio seguimiento al informe anterior aduciendo que éste no tenía recomendaciones que fueran objeto de seguimiento, mientras que en 2009, debido a que la auditoría se realizó simultáneamente con la del 2008, se indicó que el seguimiento a las recomendaciones se realizaría en la auditoría posterior. Por este motivo, a pesar que el Informe correspondiente al 2010 no incluye recomendaciones, se presenta el seguimiento dado a las de los dos años anteriores, manifestando que éstas fueron cumplidas por la Administración del FISDL.

3. CONTRATISTAS: ACTORES CLAVES EN EL TRABAJO DEL FISDL

Los contratistas, en la relación contractual con el Estado, son “colaboradores que se vinculan para el logro de los fines establecidos en la Constitución y cumplen una función social que como tal implica obligaciones”²¹, es por ello que para el FISDL como para otras entidades gubernamentales, los contratistas juegan un papel importante en el trabajo que realizan.

A fin de contar con un instrumento que identifique a las personas o entidades que tienen la capacidad de responder con calidad y compromiso ante los servicios que sean requeridos por Gobiernos Municipales y otras entidades Gubernamentales, el FISDL dispone de un Banco de Contratistas, el cual tiene como objetivo “disponer y mantener actualizado un registro de información básica de personas naturales y jurídicas clasificadas por su experiencia y especialidad, así como de sus antecedentes en el cumplimiento

²¹ “Celebración y ejecución de contratos estatales”, Carlos Campillo.

de contratos, para participar en procesos de selección, adjudicación y contratación de bienes, obras o servicios, que sean financiados con fondos del FISDL, transferidos y/administrados”²².

Amparados en la libre competencia, cualquier persona natural o jurídica puede participar en los procesos de contratación del FISDL, sin embargo, no todos los participantes están registrados en el Banco de Contratistas de la institución.

3.1. CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATISTAS

En el Manual del Banco de Contratistas del FISDL, se presenta una clasificación de los contratistas a partir del tipo de trabajo que efectúan y también según la especialización o sub-especialización que poseen.

a) Clasificación según tipo de contratista

Se establecen contratistas de cinco tipos: formuladores, realizadores, supervisores, capacitadores y/o consultores, y proveedores²³. El cuadro 1 presenta información detallada sobre cada uno de ellos.

CUADRO 1: Descripción de tipos de contratistas

Tipo de contratista	Descripción del trabajo
Formulador	Elabora carpetas técnicas conforme a los lineamientos del FISDL y los términos de referencia proporcionados por el contratante
Realizador	Ejecuta proyectos conforme a lineamientos del FISDL y documentos contractuales
Supervisor	Da seguimiento a la ejecución de los contratos en cumplimiento y de conformidad a lineamientos del FISDL y documentos contractuales
Capacitador y/o Consultor	Capacitador: desarrolla procesos de enseñanza-aprendizaje Consultor: Provee asesoría especializada en diferentes áreas
Proveedores	Presta servicios y/o provee bienes

Fuente: Elaboración propia en base al Manual del Banco de Contratistas del FISDL.

b) Clasificación según Especialidad o Sub-especialidad del contratista

Las empresas o personas naturales que se encuentran inscritas en el Banco de Contratistas del FISDL están catalogadas dentro de 9 especialidades que han sido determinadas por la entidad, las cuales se listan a continuación:

1. Infraestructura y Edificaciones
2. Infraestructura Eléctrica
3. Infraestructura Hidráulica
4. Infraestructura Vial

²² “Manual del Banco de Contratistas del FISDL”.

²³ Ver Anexo 4: “Clasificación y Niveles de desempeño de Contratistas del FISDL”.

5. Infraestructura Marítima
6. Obras de Saneamiento
7. Capacitador y/o Consultor
8. Proveedores

Dentro de algunas de estas especialidades, se ha realizado una categorización secundaria o sub-especialidad, a fin de lograr una mejor clasificación de los contratistas respecto a su área de experticia. Tal es el caso de la especialidad en “Infraestructura Vial”, que cuenta con 4 sub-especialidades, una de ellas es la de “Carreteras”, la cual hace referencia a la construcción y/o reparación de vías primarias y secundarias en la Red Vial Nacional, así como obras de protección; otra sub-especialidad es la de “Caminos, calles y accesos”, abarcando el mejoramiento y apertura de calles, caminos rurales y vecinales. En total son 50 sub-especialidades que se distribuyen en las distintas categorías principales²⁴.

3.2. NIVELES DE DESEMPEÑO DE LOS CONTRATISTAS

Conforme al desempeño técnico y administrativo que las personas o empresas demuestran en la ejecución de los contratos, el FISDL realiza una categorización para posicionarlos en uno de los niveles de desempeño que se presentan en el cuadro 2, los cuales han sido previamente definidos por la institución²⁵.

CUADRO 2: Clasificación de contratistas según su nivel de desempeño

Nivel	Descripción
A	Es el nivel máximo. Los contratistas ubicados en este nivel tendrán un puntaje mayor en la evaluación de ofertas debido a la calidad y eficiencia en el desarrollo de los contratos
B	Es un nivel medio. Se ubican todas las personas naturales y jurídicas cuando ingresan al Banco de Datos de Contratistas
C	Quienes se ubican en este nivel pueden participar en procesos de licitación o concursos siempre y cuando presenten una garantía de cumplimiento de contrato con un monto del 50% mayor que el establecido en las bases del proceso correspondiente
I	Inhabilitación. Corresponde a los contratistas que están inhabilitados para participar por haber incurrido en incumplimientos o faltas desde leves a graves. Dependiendo de la gravedad de la falta cometida, las inhabilitaciones pueden ser de corto, mediano y largo plazo
S	Suspendido. Se ubica a contratistas que apliquen al menos una de las siguientes condiciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por fallecimiento o incapacidad permanente • Persona natural o jurídica que se encuentre impedida para ofertar de acuerdo al Art. 26 de la LACAP • Contratistas suspendidos por proceso de actualización de información del Registro

Fuente: Elaboración propia en base al Manual del Banco de Contratistas del FISDL.

²⁴ Manual del Banco de Contratistas del FISDL.

²⁵ Ver Anexo 4: “Clasificación y Niveles de desempeño de Contratistas del FISDL”.

Cuando un contratista recibe una disminución en el nivel de desempeño, esta tiene vigencia a partir de la fecha en que se firma la resolución de la sanción y si esto ocurre durante un proceso de adjudicación, no está habilitado para participar del mismo. Por otra parte, si un contratista cumple con los requisitos establecidos por el FISDL, puede solicitar un aumento de nivel de desempeño, para lo cual deberá presentar la documentación necesaria²⁶.

3.3. LA PERSPECTIVA DE LOS CONTRATISTAS SOBRE LA GESTIÓN DEL FISDL

Reconociendo el rol que juegan los contratistas del FISDL, es preciso conocer la opinión que ellos tienen sobre el trabajo que la institución realiza. Este apartado se ha elaborado en base a una serie de entrevistas realizadas a empresas inscritas en el Banco de Contratistas del FISDL durante el mes de octubre de 2012²⁷, a quienes se consultó sobre el panorama general que tienen de la actual gestión del FISDL, los cambios positivos destacados, así como los principales inconvenientes que se han presentado y recomendaciones de mejora²⁸.

3.3.1. CAMBIOS POSITIVOS PERCIBIDOS

Uno de los aspectos positivos que destacan los contratistas, es la mejora del FISDL en cuanto a Transparencia Institucional, ya que se ha percibido un importante esfuerzo por transparentar el trabajo que se realiza y esto permite mayor confianza en los procesos. Aunado a esto, se agradece la apertura que las autoridades de la institución han tenido para dialogar con diferentes actores claves, destacando las mesas de diálogo que se han mantenido entre el FISDL y los contratistas, gracias a lo cual se ha logrado superar algunas dificultades.

Algunos entrevistados perciben una mayor regulación en la concesión de proyectos, lo que se traduce en mejoras en la competencia entre las personas o empresas que participan en una licitación y se garantiza la igualdad de oportunidades.

En lo que respecta a la fase de desarrollo o ejecución de un proyecto, algunos agradecen el seguimiento que el FISDL da en campo, ya que esto permite evaluar si el trabajo se está haciendo conforme a lo establecido. También se considera que el seguimiento o control que se da a los contratistas en aspectos como calidad de las obras y utilización de equipo adecuado (cumplimiento de la Ley de Seguridad Ocupacional), entre otros, es un elemento positivo, siempre y cuando sea para todos por igual.

También se abordó el papel de los Asesores Municipales (AMU), como parte del seguimiento realizado por el FISDL, siendo estos de gran importancia debido a que se trata de la persona de contacto entre el contratista y el FISDL. Una parte de los entrevistados considera que en la actual gestión se ha procurado una mayor especialización de los AMU.

²⁶ “Manual del Banco de contratistas del FISDL”.

²⁷ Todos los entrevistados son contratistas del FISDL realizadores de proyectos de infraestructura.

²⁸ Ver Anexo 5: “Preguntas realizadas en entrevistas a contratistas del FISDL”.

Durante la etapa final de los proyectos, en la cual se da la liquidación y pago de los mismos, todos los entrevistados coinciden en que el FISDL es una de las instituciones más ágiles para realizar los pagos. Otro de los elementos que sobresale es el hecho de contar con una Oficina de Información y Respuesta (OIR), que aunque es visto como un departamento de quejas, ha permitido apreciar que existe un espacio al que los contratistas pueden abocarse para exponer sus inquietudes.

3.3.2. DIFICULTADES OBSERVADAS

De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, uno de los principales inconvenientes que se ha presentado se deriva de las carpetas técnicas mal formuladas: los malos diseños repercuten en el tiempo de desarrollo del proyecto y por consiguiente en el costo del mismo²⁹. Se considera que esta problemática es mayor en los proyectos que se realizan de forma descentralizada y se atribuyen principalmente a la falta de formuladores capacitados para elaborar las carpetas técnicas; no obstante, también consideran que no contar con precios actualizados de los insumos y no realizar los estudios requeridos para determinado tipo de proyectos³⁰, influye en una mala formulación de carpetas.

Otro de los aspectos que se percibe como una deficiencia es que la decisión de otorgar un proyecto se basa únicamente en quien ofrezca el precio más bajo para ejecutar el proyecto, dejando de lado factores como la experiencia o trayectoria de los contratistas, calidad del trabajo realizado, cumplimiento de leyes y estándares establecidos, entre otros.

Utilizar la modalidad de contratación por Suma Global Fija, es una de las observaciones más destacadas, debido a que no permite ningún tipo de ajuste ante variaciones en los precios, es por ello que los contratistas coinciden en considerar que sería más conveniente tener contratos por Precios Unitarios.

Durante la etapa de ejecución de los proyectos, a pesar de los esfuerzos que se han realizado para contar con personal especializado, se observa que buena parte de los AMU, Técnicos de proyecto y Supervisores, aún no cuentan con la especialización requerida para dar seguimiento a los proyectos y emitir opiniones técnicas sobre el trabajo que se ejecuta. Además, algunos contratistas perciben que el personal de campo del FISDL toma decisiones discrecionales, retrasan la ejecución del proyecto y realizan prácticas de corrupción.

Por otro lado, pese a los buenos comentarios por la eficiencia en los pagos, se considera que el proceso para “obtener el finiquito” (previo al pago) es largo. Algunos también califican los procesos de licitación como engorrosos.

²⁹Se manifiesta que el proceso para realizar cambios a las carpetas mal formuladas es dificultoso y genera retrasos en la ejecución de los proyectos.

³⁰ La mayoría de proyectos requiere que se realice un proceso de investigación para su formulación.

3.3.3. OPORTUNIDADES DE MEJORA

Iniciativas impulsadas con anterioridad por las autoridades del FISDL, como el lanzamiento de la Política de Transparencia y la apertura manifestada para conformar mesas de diálogo, generaron altas expectativas en los diferentes actores que participan en el trabajo de la institución. Lo anterior permite que se reconozcan avances en materia de transparencia, sin embargo, se espera que continúen los esfuerzos por fortalecer esta área, que las mesas de diálogo funcionen de forma permanente y que las rendiciones de cuentas se realicen con mayor periodicidad.

Debido a que varios proyectos del FISDL se realizan en coordinación con las Alcaldías Municipales, se considera necesario promover una mayor transparencia en los procesos que se realizan a nivel descentralizado y dar seguimiento a los mismos. Esto se complementa con garantizar que el personal de campo del FISDL cuente con la capacidad técnica requerida, además de monitorear o evaluar su desempeño en materia de transparencia y la eficiencia con que realizan la labor que les ha sido asignada.

En cuanto a la relación calidad-precio de los proyectos, los contratistas consideran que la adjudicación no sólo debe responder a quien ofrezca el precio más bajo, sino que debe tomar en cuenta otros factores que contribuyen a garantizar que el proyecto se desarrolle exitosamente. Es por ello que se sugiere analizar bien las empresas que se contratan y verificar que el producto final corresponde con lo ofertado para que esto sea tomado en cuenta cuando se adjudican los proyectos.

Una recomendación proporcionada por todos los entrevistados consiste en prestar mayor atención durante la etapa de pre-inversión, a fin de efectuar una buena formulación de las carpetas técnicas, evitando retrasos en los proyectos y garantizando que los diseños se adecúen completamente a las necesidades identificadas³¹.

A nivel administrativo, se sugiere simplificar los trámites en procesos de licitación y liquidación a fin de propiciar mayor agilidad y transparencia en los mismos. De igual forma, se sugiere que los contratos sean por Precios Unitarios y no por Suma Global, para definir la cantidad de obra necesaria y utilizar precios actualizados de los insumos.

4. CONTRALORÍA SOCIAL

Un componente importante en el proyecto “Transparencia y participación en presupuestos de inversión social destinados a comunidades pobres de El Salvador” lo constituye la contraloría social, entendiéndola como un mecanismo de participación ciudadana para la exigencia del uso eficiente de los recursos públicos. Lo anterior implica acciones de control, vigilancia y evaluación de la ciudadanía para que los recursos sean utilizados con transparencia y eficiencia, garantizando que las obras y proyectos que se ejecutan en las comunidades respondan a las necesidades de la población.

³¹Se considera necesario tener en cuenta la opinión de los beneficiarios finales para la identificación de necesidades.

Es por lo anterior que la contraloría social junto con la rendición de cuentas, son considerados pilares fundamentales para transparentar la gestión pública y evitar la corrupción.

El principal objetivo que se persigue a través de éste componente es fortalecer las capacidades de contraloría social de la ciudadanía y otros actores locales, que dan seguimiento al desarrollo de proyectos de infraestructura social básica ejecutados por el FISDL, con énfasis en aquellos municipios que se encuentran en condición de pobreza extrema severa y/o alta.

4.1. INICIO DEL PROCESO

Para efectuar el trabajo relacionado con el fortalecimiento de capacidades en contraloría social, se efectuó una selección de los municipios en que se desarrollaría el proceso, los cuales se seleccionaron en base a los siguientes criterios:

- Ser Municipios en Pobreza Extrema Severa o Alta de acuerdo a la clasificación presentada en el Mapa de Pobreza Extrema.
- Tener cobertura de Agua Potable y Saneamiento Básico inferior al 80%.
- Tener cobertura de Electrificación inferior al 95%.
- Contar con proyectos de infraestructura social básica a ejecutar durante el año 2012.

Fue preciso obtener información adecuada para hacer un análisis sobre cada uno de los municipios y seleccionar los que cumplían con los criterios indicados. Posteriormente se efectuaron una serie de visitas de campo, así como reuniones con representantes de distintas Alcaldías del país, para explorar las posibilidades de ejecutar el componente antes descrito.

Las visitas desarrolladas durante los meses de enero y febrero del 2012, mostraron un alto interés de los Alcaldes municipales por formar parte de esta experiencia, a fin de fortalecer la participación ciudadana en la gestión municipal. Inicialmente los municipios seleccionados fueron Lislique en el Departamento de La Unión, Caluco y Cuisnahuat en el Departamento de Sonsonate, Jujutla en el Departamento de Ahuachapán, Comasagua en el Departamento de La Libertad y Santa María Ostuma en el Departamento de la Paz, los cuales cumplían con los criterios especificados con anterioridad.

Sin embargo, una vez realizadas las visitas y coordinaciones necesarias para impulsar el proceso en Lislique, se decidió no continuar en dicho municipio debido a que no se tenía claridad de los proyectos por ejecutar en los meses próximos. De igual forma, después de finalizado el proceso electoral de marzo de 2012³², se desarrollaron varias visitas de coordinación en el municipio de Cuisnahuat, pero tras diversas reuniones con la Alcaldesa Municipal, se evidenció la falta de interés para participar del proceso, por lo que se inició el acercamiento con un nuevo municipio: San Pedro Nonualco. A excepción de los dos casos descritos, en los demás municipios, una vez establecida la relación con los Alcaldes, ellos delegaron la responsabilidad de continuar la coordinación con personal de la institución, de manera que en cada municipalidad existe un referente para la realización del trabajo.

³²Durante los meses comprendidos entre enero y marzo de 2012 se presentaron retrasos en la coordinación con algunas Alcaldías debido a que buena parte del tiempo se dedicaban a actividades por las elecciones próximas.

Actualmente, el trabajo en contraloría social se está desarrollando en Jujutla, Caluco, Comasagua, Santa María Ostuma y San Pedro Nonualco, municipios en los que se ha tenido un proceso de capacitación en temáticas vinculadas con la participación ciudadana y la transparencia, así como sobre metodología para desarrollar acciones de contraloría a proyectos de infraestructura social básica (como por ejemplo al mejoramiento de sistemas de agua, reconstrucción de centros escolares o habilitación de calles y caminos rurales). Cada municipio cuenta con dos Comités para desarrollar procesos de Contraloría Social a los proyectos que se identificaron.

4.2. METODOLOGÍA DE TRABAJO

Para fortalecer las capacidades de contraloría social de los Comités y otros actores locales, las primeras acciones realizadas consistieron en preparar información descriptiva sobre los programas de inversión social que el FISDL efectuaría durante el año 2012 en las localidades seleccionadas, y sobre la modalidad en que éstos se desarrollarían³³.

Una de las primeras acciones con los Comités de Contraloría fue identificar las necesidades de capacitación para desarrollar su trabajo de acuerdo a la modalidad de intervención del FISDL. Este primer acercamiento evidenció que los integrantes de dichos comités no habían sido capacitados adecuadamente, ya que sus miembros manifestaron ciertas dudas para desarrollar las funciones que les fueron asignadas.

En ese sentido, durante el mes de marzo de 2012, se preparó un programa de capacitación tendiente a brindar herramientas metodológicas para fortalecer la participación ciudadana y la contraloría social. Actualmente, los 10 Comités participantes reciben capacitaciones en base a los siguientes contenidos:

- Democracia.
 - *Transición a la Democracia*
 - *Democracia Representativa.*
 - *Democracia Participativa.*
- Participación Ciudadana.
 - *Marco legal de la participación ciudadana.*
 - *Expresiones de la participación ciudadana.*
 - *Importancia de la participación ciudadana.*
- Transparencia, Rendición de Cuentas y Fondos Públicos.
 - *Conceptos y contexto.*
 - *Marco legal de la transparencia.*
 - *Importancia de la transparencia.*

³³ Las información brindada por el Oficial de Información del FISDL identificaba con claridad las modalidades en las que se desarrollarían los proyectos en los municipios, entre estas la modalidad Pro-comunidad, metodología promovida por el Banco Alemán de Desarrollo conocido como KFW, y la modalidad del Programa de Fortalecimiento a los Gobiernos Locales, conocido como PFGL, que se sostiene con un préstamo de \$80 millones de dólares provenientes del Banco Mundial. En ambas modalidades la comunidad tiene una participación activa, ya sea como Comités Ejecutores de Proyectos o como Comités de Contraloría Ciudadana.

- Ley de Acceso a la Información Pública.
- Contraloría Social (con énfasis en proyectos cuya naturaleza son PFGL o KFW).
- Instrumentos para la Contraloría Social (dependiendo el tipo de proyecto a desarrollarse).
- Ciclo de Proyecto, Ciclo presupuestario, Contabilidad y Finanzas.

Las jornadas de capacitación que se desarrollan en los municipios, tienen una duración de 4 horas, los gastos que el proceso implica son asumidos por la FUNDE gracias al apoyo del International Budget Partnership (IBP), mientras que las convocatorias y la gestión de los locales para el desarrollo de las jornadas son efectuadas por las municipalidades.

De igual manera se ha ofrecido a los Comités seleccionados recomendaciones sobre la manera de elaborar sus planes, mejorar la organización interna y operativizar su trabajo, así como otros temas en los que han solicitado instrucción.

CUADRO 3: Información de proyectos en Comasagua, Santa María Ostuma y Caluco

Municipio	Nombre del proyecto	Modalidad	Tipo de Comité	Monto del Proyecto
Comasagua	Ampliación y mejoramiento de Sistema de Agua potable y Saneamiento en Caserío Tres de mayo, Municipio de Comasagua	KFW	Ejecutor de Proyecto	\$ 311,916.33
	Empedrado de cuesta de acceso principal a Centro Escolar Estados Unidos de América	PFGL	Contraloría	\$ 53,274.00
Santa María Ostuma	Construcción de empedrado fraguado calle principal Cantón San Isidro	PFGL	Contraloría	\$ 64,00.00
	Construcción de muros de piedra en canchas, cantones: San José Carrizal, San Antonio, El Tránsito y empedrado fraguado en calle Lotificación Ostuma	PFGL	Contraloría	\$ 56,535.44
Caluco	Introducción de Agua potable y Saneamiento en Colonia Belén	KFW	Ejecutor de Proyecto	\$ 162,000.00
	Construcción de pasarela peatonal entrada principal del municipio de Caluco	KFW	Ejecutor de Proyecto	\$ 72,000.00

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la OIR.

El cuadro 3 muestra información sobre los proyectos a los que se realizará contraloría social en tres de los municipios seleccionados. Para el caso de San Pedro Nonualco y Jujutla, aún no se cuenta con los proyectos a los cuales se hará contraloría, sin embargo, se continúa avanzando con el proceso de capacitación a los Comités de Contraloría.

En el municipio de Comasagua se ha logrado avanzar significativamente, organizando y capacitando a los Comités ya formados, lo cual no hubiera sido posible sin la apertura y disponibilidad del Alcalde Municipal y de la persona de enlace nombrada para el proceso. A la fecha se han desarrollado 3 visitas al proyecto de “Ampliación y mejoramiento de Sistema de Agua potable y Saneamiento en caserío Tres de mayo, Municipio de Comasagua”, dos visitas durante la ejecución (abril y mayo 2012) y una visita posterior a su finalización (diciembre 2012). Además, se han elaborado informes sobre las visitas efectuadas, los cuales se espera compartir con el Consejo Municipal en las primeras semanas del 2013.

Cabe destacar, que el proyecto de “Empedrado de cuesta de acceso principal a Centro Escolar Estados Unidos de América”, a pesar de haber sido visado y contar con el Visto Bueno del FISDL para su desarrollo, ha presentado atrasos considerables debido a “inconvenientes con algunos permisos”, que no se tomaron en cuenta al momento de la elaboración de la carpeta técnica; esta situación mantiene inconforme al Comité de Contraloría ya conformado, así como a los beneficiarios del proyecto.

En forma paralela, se ha continuado con el proceso de capacitación en los municipios de Caluco y Santa María Ostuma, y se espera desarrollar los ejercicios de contraloría durante el primer semestre del 2013.

HALLAZGOS

INCREMENTO SIGNIFICATIVO EN INVERSIÓN SOCIAL

Desde inicios de la actual gestión del FISDL se ha manifestado interés por responder a las necesidades de la población más vulnerable del país. El incremento de la Inversión Social realizada es una respuesta a ello.

INVERSIÓN POR PERSONA ES MAYOR EN LOS MUNICIPIOS DE POBREZA EXTREMA SEVERA

En cuanto a los montos otorgados por el FISDL, los municipios que se encuentran en Pobreza Extrema Alta son los que han recibido la mayor inversión. Sin embargo, tomando en cuenta el número de municipios en cada segmento de pobreza, así como la población que reside en ellos, se tiene que son los habitantes de los municipios de Pobreza Extrema Severa en quienes se invierte mayores recursos.

A MAYORES NIVELES DE POBREZA, MAYOR HA SIDO LA INVERSIÓN DEL FISDL

Tanto el análisis de la asignación de recursos por departamento, como en la inversión realizada en distintos niveles de pobreza, confirman que durante los primeros tres años del presente quinquenio, a mayores niveles de pobreza, mayor ha sido la inversión realizada por el FISDL.

DEFICIENCIAS IDENTIFICADAS POR LA CCR NO AFECTAN ESTADOS FINANCIEROS DEL FISDL

A pesar que las observaciones presentadas en los Informes de Auditoría Financiera al FISDL no afectan los Estados Financieros de la Institución, se han encontrado aspectos relevantes a considerar como obras pagadas que no han sido ejecutadas, y falta de documentación relevante. Cabe destacar que la mayor parte de las observaciones presentadas corresponde a la anterior gestión del FISDL (2004-2009). Sin embargo, es importante tomarlas en cuenta puesto que afecta la credibilidad de la institución.

NO SE PRESENTA INFORMACIÓN SOBRE SEGUIMIENTO A OBSERVACIONES DE LA CCR

El seguimiento que se realiza a las Auditorías realizadas en períodos anteriores, no presenta justificación sobre la forma en que una observación ha sido superada o no. Además, este seguimiento debería realizarlo la CCR anualmente.

TRANSPARENCIA Y APERTURA SON REDUCIDAS A NIVEL DESCENTRALIZADO

A partir de la opinión de contratistas realizadores de proyectos de infraestructura que fueron entrevistados, se perciben cambios positivos en la actual gestión del FISDL, relacionados con la transparencia institucional y apertura de las autoridades, así como eficiencia en procesos administrativos. No obstante, dichos contratistas consideran que estos cambios no se reflejan de igual forma en el personal que trabaja en los territorios y en los procesos que se desarrollan de forma descentralizada.

INSATISFACCIÓN DE CONTRATISTAS CON MODALIDAD DE CONTRATACIÓN

Entre las principales dificultades expresadas por los contratistas consultados, está la inconformidad por emplear la contratación por Suma Global Fija. Y a pesar que desde el año 2008 la CCR ha recomendado no utilizar dicho tipo de modalidad de contratación, ésta se continúa empleando hasta la fecha. Además, se considera que el precio estipulado para el desarrollo de los proyectos no corresponde con la cantidad y calidad de obra solicitada.

CONTRATISTAS PERCIBEN DEFICIENCIAS DURANTE LA ETAPA DE PRE-INVERSIÓN DE LOS PROYECTOS

Los contratistas consultados consideran que la deficiente formulación y revisión de carpetas técnicas, así como la falta de especialización en personal de campo del FISDL, son un obstáculo para que los proyectos se ejecuten de forma adecuada y eficiente.

REPRESENTANTES DE LAS COMUNIDADES EXHIBEN CONOCIMIENTOS LIMITADOS

Se ha encontrado que los conocimientos limitados de los integrantes de los Comités formados en la modalidad de Pro-comunidad y en el marco del Programa de Fortalecimiento a los Gobiernos Locales, son una dificultad para que desarrollen adecuadamente sus funciones.

RECOMENDACIONES

- Para responder adecuadamente a los compromisos adquiridos frente a los problemas sociales del país, debe contarse con instrumentos que permitan observar los avances alcanzados y los cambios en las condiciones de vida de quienes han sido beneficiados con los programas y proyectos que se ejecutan.
- Si bien es cierto, la mayor inversión del presente quinquenio se ha realizado en los municipios que presentan mayores niveles de pobreza, es necesario contar con mecanismos que permitan evaluar la eficiencia en el uso de los recursos y el impacto en la vida de los pobladores de los territorios. Además, es preciso actualizar los instrumentos que se utilizan para la focalización de recursos a fin de garantizar que los beneficios lleguen a los destinatarios indicados.
- Para dejar constancia de la superación a las observaciones realizadas en las auditorías de la CCR, se sugiere publicar los informes de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones elaboradas por dicha Institución, como un elemento para fortalecer la transparencia en la gestión del FISDL.
- Debido a la importancia que tiene contar con un proyecto bien formulado, se requiere prestar mayor atención en el proceso de la contratación de los formuladores, así como en la evaluación de las capacidades que poseen quienes están a cargo de la revisión de carpetas técnicas. En ese sentido, se recomienda realizar una actualización de conocimientos de las personas que revisan dichas carpetas.
- En la adjudicación de proyectos, además de considerar el factor precio, es preciso dar la importancia debida a factores como la experiencia, el profesionalismo y el grado de cumplimiento de los contratistas para garantizar la calidad de las obras.
- A partir de las opiniones emitidas por los contratistas entrevistados, se sugiere no utilizar el modo de contratación por Suma Global Fija, sino que los contratos sean por Precios Unitarios. De igual modo, se sugiere contar con mecanismos más claros y ágiles para las etapas de licitación y liquidación, consultando los utilizados en otras dependencias del Estado, para conocer “buenas prácticas” que han sido implementadas para mayor agilidad y eficiencia en los procesos.
- Es importante contar con indicadores que permitan evaluar si las capacitaciones que se brindan en los territorios son adecuadas y suficientes, proporcionando los conocimientos requeridos, a manera que las personas que participan en la ejecución de proyectos y en los comités de contraloría social puedan desempeñar sus funciones de forma óptima.

REFERENCIAS

- Campillo, C., (2006) “Celebración y ejecución de contratos estatales”. ECOE Ediciones, 2ª Edición. Bogotá, Colombia.
- O. Greco y A. Godoy (2003). “Diccionario Contable y Comercial”. Valleta Ediciones S.R.L., 2ª Edición. Buenos Aires, Argentina.
- Rosenthal, G., (2010). “La Crisis Financiera y económica de 2008 y su repercusión en el pensamiento económico”. Revista CEPAL 100. Abril 2010, páginas 29-39.
- Mapa Nacional de Extrema Pobreza (2005). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Programa El Salvador (FLACSO-El Salvador) y Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL) .Primera Edición. San Salvador, El Salvador
- Constitución de la República de El Salvador. Publicada en el Diario Oficial N°234, Tomo 281, 16 de diciembre de 1983.
- Ley de Creación del FISDL. Publicada en el Diario Oficial N°262, Tomo 309, 16 de noviembre de 1990.
- Ley de la Corte de Cuentas de la República. Publicada en el Diario Oficial N°176, Tomo 328, 25 de septiembre de 1995.
- Reglamento del sistema de control interno específicas del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL).
- “Informe de Auditoría Financiera al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2008”. Proporcionado por la OIR del FISDL.
- “Informe de Auditoría Financiera al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2009”. Proporcionado por la OIR del FISDL.
- “Informe de Auditoría Financiera al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2010”. Proporcionado por la OIR de la CCR.

- “Informe del examen especial a las transferencias monetarias condicionadas del programa Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas, ejecutado por el FISDL, período del 1 de junio de 2009 al 30 de junio de 2012”. Proporcionado por el FISDL.
- Censo de Población y Vivienda 2007 – El Salvador. Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) [En línea]. Disponible en:
<http://www.digestyc.gob.sv/servers/redatam/htdocs/CPV2007P/index.html>
- “Informe de rendición de cuentas FISDL 2010-2011” [En línea]. Disponible en:
http://www.fisdl.gob.sv/servicios/descargas/cat_view/44-publicaciones-institucionales/185-informes.html.
- “Memoria de Labores FISDL 2009 - Mensaje del presidente del FISDL, Dr. Héctor Silva” [En línea]. Disponible en: *http://www.fisdl.gob.sv/publicaciones-institucionales/cat_view/126-memorias-de-labores-fisdl.html*
- Manual de Banco de Contratistas, vigente enero de 2012 [En línea]. Disponible en:
http://www.fisdl.gob.sv/gobiernotransparente/administrator/components/com_docestandar/upload/documentos/MANUAL%20DEL%20BANCO%20DE%20CONTRATISTAS%20VIGENTE%20ENERO%202012.pdf
- Molina, R. (2012) “Inversión FISDL Junio 2009-Mayo 2012”. Correos electrónicos a J. Estrada. 20 de septiembre de 2012 y 1 de octubre de 2012.
- Molina, R. (2012) “Informe de proyectos ejecutados del 1 de marzo de 2009 al 31 de agosto de 2012”. Correo electrónico a J. Estrada. 25 de septiembre de 2012.
- Molina, R. (2012) “Datos de contacto de contratistas del FISDL solicitados por FUNDE”. Correo electrónico a J. Estrada. 5 de octubre de 2012.
- Molina, R. (2012) “Lista de contratistas (Niveles ABC) para FUNDE”. Correo electrónico a J. Estrada. 12 de diciembre de 2012.
- Respuesta a referencia “UAIP N°023/2012” de la CCR, ante solicitud de información realizada por FUNDE el 6 de septiembre de 2012. Correo electrónico a J. Estrada. 19 de octubre de 2012.

ANEXOS

ANEXO 1: Inversión Global, Número de Habitantes y Extensión Territorial en cada segmento de pobreza (Junio 2009-Mayo 2012)

Segmento de Pobreza	Inversión Global Jun 09 – May 12	Número de Habitantes	% de Habitantes	Área en Km ²	% del Territorio	Inversión per cápita
Pobreza Extrema Severa	\$ 53.799.697,08	175.877,00	3%	1.550,45	7%	\$ 305,89
Pobreza Extrema Alta	\$ 120.493.405,14	606.177,00	11%	4.662,77	22%	\$ 198,78
Pobreza Extrema Moderada	\$ 39.438.532,19	1.305.463,00	23%	7.685,19	36%	\$ 30,21
Pobreza Extrema Baja	\$ 40.945.570,11	3.656.596,00	64%	7.178,12	34%	\$ 11,20
Varios Municipios	\$ 6.907.105,19	-	-	-	-	-
Inversión total	\$ 261.584.309,71	5.744.113,00	100%	21.076,53	100%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos sobre “Inversión Junio 2009-Mayo 2012” proporcionada por la OIR del FISDL e información del Censo de Población y Vivienda – 2007.

ANEXO 2: Inversión Global, Número de Habitantes y Tasa de Extrema Pobreza por decil poblacional (Junio 2009-Mayo 2012)

Nº de Decil	Inversión Global Jun 09 – May 12	% de Inversión Global por Decil	Número de Habitantes por Decil	% de Habitantes por Decil *	Tasa promedio de Extrema Pobreza (Hogares)
1º	\$ 134.764.995,53	52,92%	564.873	9,83%	42,33
2º	\$ 49.551.587,43	19,46%	589.186	10,26%	28,65
3º	\$ 19.520.618,07	7,66%	621.849	10,83%	22,34
4º	\$ 12.977.014,07	5,10%	529.758	9,22%	18,41
5º	\$ 10.550.569,03	4,14%	591.016	10,29%	15,36
6º	\$ 9.655.380,58	3,79%	551.068	9,59%	12,65
7º	\$ 7.774.203,70	3,05%	586.769	10,22%	10,03
8º	\$ 5.143.630,11	2,02%	565.453	9,84%	8,01
9º	\$ 2.785.543,08	1,09%	624.427	10,87%	6,30
10º	\$ 1.953.662,92	0,77%	519.714	9,05%	4,98
\$ 254.677.204,52	100%	5.744.113	100%		

Fuente: Elaboración propia en base a datos sobre “Inversión Junio 2009-Mayo 2012” proporcionada por la OIR del FISDL e información del Mapa Nacional de Pobreza Extrema y Censo de Población y Vivienda – 2007.

***Nota:** La agrupación realizada permite tener una aproximación al análisis por deciles, sin embargo, cada grupo no representa exactamente el 10% de la población debido a limitaciones en la información disponible ya que no es posible desagregar datos que se presentan por municipio.

ANEXO 3: Datos de Inversión en los 14 departamentos (Junio 2009-Mayo 2012)

Departamento	Inversión Global Jun 09 - May 2012	Número de Habitantes	Inversión per cápita	Tasa promedio de Extrema Pobreza (Hogares)	Municipios en cada segmento de Pobreza Extrema			
					Severa	Alta	Moderada	Baja
Ahuachapán	\$ 19.579.991	319.503	\$ 61,28	26,5	1	3	4	4
Cabañas	\$ 14.413.632,71	149.326	\$ 96,52	36,8	2	4	3	0
Chalatenango	\$ 29.134.511,06	192.788	\$ 151,12	36,6	10	11	11	1
Cuscatlán	\$ 12.776.618,47	231.480	\$ 55,20	24,1	0	5	6	5
La Libertad	\$ 19.057.602,72	660.652	\$ 28,85	18,9	0	4	6	12
La Paz	\$ 14.490.468,16	308.087	\$ 47,03	24,2	1	7	4	10
La Unión	\$ 12.124.877,75	238.217	\$ 50,90	22,0	0	3	8	7
Morazán	\$ 25.535.880,64	174.406	\$ 146,42	34,2	6	10	6	4
Santa Ana	\$ 9.311.958,27	523.655	\$ 17,78	23,9	2	1	6	4
San Miguel	\$ 21.207.903,74	434.003	\$ 48,87	26,3	2	5	7	6
Sonsonate	\$ 22.091.547,14	438.960	\$ 50,33	24,1	3	2	4	7
San Salvador	\$ 11.502.704,65	1.567.156	\$ 7,34	10,7	0	0	3	16
San Vicente	\$ 12.146.491,05	161.645	\$ 75,14	30,0	2	4	6	1
Usulután	\$ 31.303.017,50	344.235	\$ 90,94	29,8	3	9	8	3
Varios	\$ 6.907.105,19	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	\$ 261.584.309,71	5.744.113	-	-	32	68	82	80

Fuente: Elaboración propia en base a datos sobre "Inversión Junio 2009-Mayo 2012" proporcionada por la OIR del FISDL e información del Mapa Nacional de Pobreza Extrema y Censo de Población y Vivienda – 2007.

ANEXO 4: Clasificación y Niveles de desempeño de Contratistas FISDL

TIPO DE CONTRATISTA	Cantidad de contratistas por tipología	NIVELES DE DESEMPEÑO	Cantidad de contratistas por nivel	Porcentaje de contratistas por nivel
Formulador	836	A	30	3%
Realizador	689	B	1069	96%
Supervisor	719	C	12	1%
Capacitador	1036	I	-	-
Consultor	963	S	-	-
Proveedor	577	Total de Contratistas	1111	

Fuente: Elaboración propia en base a información sobre "Contratistas inscritos en el Banco de Contratistas del FISDL" con datos al 10 de diciembre de 2012, proporcionada por la OIR del FISDL.

*** Nota:** Alrededor del 50% de los contratistas inscritos en el Banco de Contratistas del FISDL, se encuentran registrados con más de una tipología.

ANEXO 5: Preguntas realizadas en entrevistas a contratistas del FISDL

1. *¿Cuál es el panorama general que tiene de la actual administración del FISDL?*
 2. *¿Destacaría algún cambio positivo en la actual administración del FISDL con respecto a las anteriores?*
 3. *¿Cuáles son los puntos de mejora que necesita superar el FISDL? ¿En qué áreas considera que se presentan más dificultades? ¿Qué es lo que ha implicado mayor dificultad o retrasos para usted como contratista?*
 4. *¿Qué recomendaciones daría al FISDL para mejorar sus procesos y consolidar las buenas prácticas en materia de transparencia?*
-



Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.

P.O. Box 1774, Centro de Gobierno.

PBX: (503) 2209-5300 / FAX: (503) 2263-0454

E-mail: funde@funde.org, comunicaciones@funde.org

Página web: www.funde.org



Con el apoyo de:

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

**FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
(FUNDE)**

Área de Transparencia

Proyecto:

**“TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN
EN PRESUPUESTOS DE INVERSIÓN SOCIAL
DESTINADOS A COMUNIDADES POBRES DE EL SALVADOR”**

Coordinación: Giovanni Fuentes

Investigadora: Jessica Estrada